

РЕШЕНИЕ

гор. Волгоград

«11» октября 2016 года

Дело № 16-01-18.1-04/578

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – комиссия), в составе:

<***> – председателя комиссии, начальника отдела контроля монополистической деятельности и торговли Управления;

<***> – члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности и торговли Управления;

<***> – члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности и торговли Управления,

изучив в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) жалобу Филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Волгоградской области (далее также – заявитель) на действия заказчика – МУП «Водопроводно-канализационное хозяйство» городского округа - город Волжский Волгоградской области (далее также – заказчик; МУП «ВКХ»), при закупке товаров, работ, услуг, проводимой в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках),

с участием в заседании комиссии:

от МУП «ВКХ» – <***>, по доверенности от 26.09.2016;

от Филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Волгоградской области – <***>, по доверенности от 06.10.2016 № 461,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее – Волгоградское УФАС России) 30.09.2016 поступила жалоба Филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Волгоградской области (вх. № 9115) на действия заказчика – МУП «ВКХ» при проведении закупки товаров, работ, услуг, проводимой в соответствии с положениями Закона о закупках, в форме запроса предложений «Оказание услуг по охране объектов МУП Водоканал».

Реестровый номер закупки 31604134976. Извещение о проведении закупки размещено 26.09.2016 на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.zakupki.gov.ru) (далее – ЕИС).

В соответствии с правилами ст. 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие)

юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции).

Жалоба Филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Волгоградской области принята к рассмотрению Волгоградским УФАС России (уведомление о поступлении жалобы, месте и времени её рассмотрения от 05.10.2016 исх. № 04-22/6074).

В направленной жалобе заявителем выражено несогласие с определением заказчиком предмета закупки (в части трёх объектов из семи, указанных в техническом задании), а также с требованием закупочной документации к участникам закупки о штатной численности персонала и опыте работы руководителя в сфере охранных услуг. Заявитель также указывает на нарушение МУП «ВКХ» требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при проведении оспариваемой закупки.

В ходе рассмотрения дела заказчиком представлены письменные возражения на жалобу заявителя, в которых МУП «ВКХ» указывает на необоснованность доводов Филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Волгоградской области.

Исследовав имеющиеся в материалах дела сведения и документы, а также доводы лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, комиссия пришла к следующим выводам относительно обстоятельств дела.

1. МУП «ВКХ» 26.09.2016 разместило на официальном сайте ЕИС извещение о закупке № 31604134976 о проведении запроса предложений «Оказание услуг по охране объектов МУП Водоканал».

Начальная (максимальная) цена договора: 17 000 000,00 рублей, в т.ч. НДС; или 14 406 779,66 руб. без НДС.

Дата и время окончания подачи заявок: 18.10.2016 в 12:00. Дата и время рассмотрения заявок: 19.10.2016 в 12:00. Дата и время подведения итогов: 19.10.2016 в 12:00. Место рассмотрения заявок и подведения итогов закупки: МУП «Водоканал».

Комиссией отклоняются доводы заявителя о нарушении заказчиком норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поскольку положения данного нормативного правового акта не применяются к спорным правоотношениям.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1 Закона о закупках последний устанавливает общие

принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг муниципальными унитарными предприятиями.

Заказчик оспариваемой закупки осуществляет экономическую деятельность в организационно-правовой форме муниципального унитарного предприятия.

Таким образом, отношения, связанные с организацией и проведением оспариваемой закупки, регулируются Законом о закупках и в настоящем случае не подлежат оценке на предмет соответствия Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В соответствии с п. 5 технического задания (приложение № 3 к закупочной документации) к участникам закупки предъявляются следующие требования:

- наличие лицензии на осуществление охранной деятельности;
- наличие мобильных групп задержания;
- наличие мобильной радиосвязи;
- наличие ПЦН в охранной организации;
- наличие автотранспортных средств не менее 5 единиц;
- наличия круглосуточной дежурной части;
- в штате должна быть соответствующая численность персонала – с удостоверением охранника не менее 50 человек (в том числе 6 разряда не менее 30 человек и удостоверением на право вождения маломерным судном не менее 1 человека).
- опыт работы руководителя организации в сфере оказания охранных услуг не менее 5 лет.

Комиссия считает необоснованными доводы заявителя о неправомерном характере требований, указанных в п. 5 технического задания, о том, что в штате должна быть соответствующая численность персонала – с удостоверением охранника не менее 50 человек (в том числе 6 разряда не менее 30 человек и удостоверением на право вождения маломерным судном не менее 1 человека), а опыт руководителя – составлять не менее 5 лет в сфере оказания охранных услуг.

Заявитель не обосновал, в чём состоит нарушение законодательства о закупках товаров, работ, услуг при установлении названных требований. Указанные положения документации согласуются с принципами создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, а также эффективного использования денежных средств заказчиков.

Указанные принципы соблюдены заказчиком, требования к участникам закупки в данной части являются чёткими, конкретными, не являются непреодолимыми или неопределёнными. Требования документации соответствуют заявленному предмету закупки товаров, работ, услуг. Достаточных доказательств иного в

жалобе заявителем не представлено.

Спорные требования о штатной численности и квалификации персонала предъявлялись заказчиком ко всем участникам закупки, были одинаковыми для всех, никаких преимущественных (дискриминирующих) и неконкурентных условий в документации отдельным участникам закупки не предъявлялось.

При этом комиссия учитывает правовую позицию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлении Президиума от 28.12.2010 № 11017/10, согласно которой основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Таким образом, в данной части заказчик действовал в пределах, установленных Законом о закупках.

2. В соответствии с п. 4 и 5 документации о закупке количество приобретаемых товаров, объём работ или услуг, место их предоставления определяются согласно приложению № 3 к документации («Техническое задание»).

Указанным приложением (п. 2) определён перечень объектов, подлежащих охране, в числе которых: «Имущество насос. станции 4 подъёма г. Волжский, ул. Пушкина 91»; «Имущество насос. станции 3 подъёма г. Волжский, ул. Заволжская 2», а также «Имущество водозаборные сооружения Волгоградская область, 9 км к северо-востоку от п. Уральский, 1-й подъём».

Положения документации спорного запроса предложений (п. 12 документации о закупке, приложение № 3 к указанной документации) предполагают возможность участия в запросе предложений и заключения с заказчиком договора на оказание услуг по охране объектов (физическая охрана) организаций, осуществляющих частную охранную деятельность.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона об охранной деятельности частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» утверждён перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (согласно приложению № 1 к данному постановлению).

Согласно п. 14 указанного перечня, частная охранная деятельность не распространяется на гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водопроводные станции и объекты водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населенных пунктах краевого и областного подчинения, а также в закрытых административно-территориальных образованиях.

В соответствии с Общероссийским классификатором объектов административно-

территориального деления город Волжский является городом областного подчинения Волгоградской области (код ОКАТО 18 410).

Под водопроводной насосной станцией понимается сооружение водопровода, оборудованное насосно-силовой установкой для подъёма и подачи воды в водоводы и водопроводную сеть (ГОСТ 25151-82 (СТ СЭВ 2084-80). «Водоснабжение. Термины и определения», утв. Постановлением Госстандарта СССР от 25.02.1982 № 830).

Комиссия приходит к выводу о том, что «Имущество насос. станции 4 подъёма г. Волжский, ул. Пушкина 91»; «Имущество насос. станции 3 подъёма г. Волжский, ул. Заволжская 2» соответствуют понятию «водопроводная станция», а следовательно, являются объектами, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Водозаборное сооружение, согласно п. 55 «ГОСТ 19185-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидротехника. Основные понятия. Термины и определения» (утв. и введен в действие постановлением Госстандарта СССР от 31.10.1973 № 2410) представляет собой гидротехническое сооружение для забора воды в водовод из водоёма, водотока или подземного водоисточника. Функцией водозаборного сооружения выступает перекачка воды на станцию водоподготовки посредством размещённых на нём двумя насосными станциями, которые являются объектами, на которые частная охранная деятельность не распространяется по изложенным выше основаниям.

Таким образом, в силу закона указанные объекты не могут выступать предметом обязательств, исполняемых частными охранными организациями. Предмет закупки в части указания на объекты «Имущество насос. станции 4 подъёма г. Волжский, ул. Пушкина 91»; «Имущество насос. станции 3 подъёма г. Волжский, ул. Заволжская 2», а также «Имущество водозаборные сооружения Волгоградская область, 9 км к северо-востоку от п. Уральский, 1-й подъём» противоречит ч. 1 ст. 2 Закона о закупках. Доводы заявителя в данной части комиссия находит обоснованными.

3. Согласно ч. 17 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

В соответствии с п. 3.2.1, 3.2.17 проекта договора, заключаемого по результатам проведения закупки, исполнитель обязан иметь в наличии действующую лицензию на охрану объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; по предварительной заявке заказчика выставить

дополнительные посты охраны на обслуживаемых и вновь принимаемых под охрану объектах Заказчика.

В силу ч. 1 ст. 1 Закона о закупках целями регулирования указанного закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики, согласно ч. 1 ст. 2 Закона о закупках, руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений закона правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Таким образом, требования, предъявляемые заказчиками к участникам закупок, должны соответствовать правовому регулированию отношений, в рамках которых осуществляются мероприятия по закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

В соответствии с ч. 1 ст. 11.2 Закона об охранной деятельности лицензия на осуществление частной охранной деятельности выдается на конкретный вид (виды) охранных услуг, который указывается в ней. Виды охранных услуг перечислены в ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности. К ним относятся:

- 1) защита жизни и здоровья граждан (п. 1 ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности);
- 2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, владении, пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении (за исключением объектов, указанных в п. 7 ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности, и находящегося на них имущества) (п. 2 ч. 3 ст. 3 названного Закона);
- 3) охрана объектов и (или) имущества на них (п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности) с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны (перечень видов таких средств утвержден постановлением Правительства РФ от 23.06.2011 № 498) и (или) с принятием мер реагирования на их сигнальную информацию;
- 4) консультирование клиентов и подготовка рекомендаций по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств (п. 4 ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности);
- 5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий (п. 5 ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности);
- 6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах (за

исключением объектов, указанных в п. 7 ч. 3 ст. 3 Закона об охранной деятельности) (п. 6 ч. 3 ст. 3 названного Закона);

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью третьей статьи 11 Закона об охранной деятельности.

Оказание услуг по охране объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, не предусмотрено редакцией Закона об охранной деятельности, действующей после вступления в силу Федерального закона от 31.12.2014 № 534-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Таким образом, требование заказчика о наличии у участника закупки лицензии на оказание услуг, не предусмотренных Законом об охранной деятельности, не соответствует требованию ч. 1 ст. 2 Закона о закупках.

4. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется, в частности, принципом отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

В силу п. 3 ч. 9 ст. 4, п. 9 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках в извещении о закупке должны быть указаны, в том числе, сведения о предмете договора с указанием количества поставляемого товара, объёма выполняемых работ, оказываемых услуг; в документации о закупке должны быть указаны сведения, определённые положением о закупке, в том числе требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

Содержание документации о запросе предложений позволяет сделать вывод о том, что требование к исполнителю по договору о необходимости выставления по предварительной заявке заказчика дополнительных постов охраны на обслуживаемых и вновь принимаемых под охрану объектах Заказчика относится к неизмеряемым требованиям, то есть к таким требованиям к участникам закупочных процедур, содержание которых не может быть формализовано и однозначно понятно для всех потенциальных участников закупки, требованиям, которые не могут быть документально подтверждены и (или) не могут применяться в равной степени ко всем участникам закупочной процедуры.

Документация о закупке не позволяет установить основание, форму, периодичность выставления названных заявок заказчиком, количество и расположение дополнительных постов охраны.

Кроме того, закупочная документация не позволяет определить вид, объём и стоимость расходных материалов, входящих в системы охранных сигнализаций,

которые должны быть обеспечены участником закупки, порядок осуществления и требования к установке и обслуживанию средств видеофиксации.

Комиссия приходит к выводу о том, что в данной части заказчик может произвольно и субъективно определять круг обязанностей участника закупки, в одностороннем и произвольном порядке изменять объем своих потребностей в услугах и товарах при исполнении договора, ограничивая тем самым информационную открытость и состав участников закупки, а установленные требования закупочной документации не позволяют участнику чётко понимать их содержание.

Указанные положения документации также не позволяют избежать субъективного подхода при оценке заявок со стороны закупочной комиссии.

При таких обстоятельствах, заказчиком нарушены требования п. 4 ч. 1 ст. 3, п. 3 ч. 9 ст. 4, п. 9 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках. В этой связи, комиссия считает обоснованными соответствующие доводы подателя жалобы.

5. Согласно подп. 4 п. 16 документации о закупке в случае поступления заявки от участника, работающего без НДС, рассмотрение всех заявок производится без учёта НДС, т.е. оценка и сопоставление ценовых предложений Участников проводится без учёта НДС.

Комиссия считает необходимым отметить отсутствие в Законе о закупках и НК РФ положений, допускающих предоставление хозяйствующим субъектам, являющимся плательщиками НДС, преимуществ при участии в закупках.

Применение при оценке заявок вычета НДС из ценовых предложений участников закупки, являющихся плательщиками указанного налога, может привести к созданию данным участникам преимущественных условий по сравнению с участниками, применяющими упрощенную систему налогообложения, то есть привести к созданию неравных условий и, соответственно, ограничению конкуренции, что противоречит пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Данные требования законодательства согласуются с тем, что предпринимательская деятельность в силу положений статьи 2 ГК РФ, является самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товара, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Участники закупки, принимая решение об участии в закупке, самостоятельно формируют предложения по оцениваемым условиям закупки, исходя из своих возможностей, с учетом интереса одержать победу. Предлагая определенную цену, участник несет риск получения меньшего количества баллов при наличии лучшего предложения другого участника закупки, что в конечном итоге определяет конкуренцию при проведении закупки.

Установленный обществом в закупочной документации порядок закупки, допускает уменьшение ценного предложения участника, являющегося плательщиком НДС на сумму учтённого НДС, а ценовые предложения участников, применяющих иной налоговый режим, остаются неизменными.

При данных обстоятельствах комиссия приходит к выводу о нарушении заказчиком

п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

6. В соответствии с ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Учитывая выявленные нарушения со стороны заказчика, комиссия приходит к выводу о наличии оснований для выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, направленного на устранение данных нарушений.

На основании изложенного, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Волгоградской области на действия заказчика – МУП «Водопроводно-канализационное хозяйство» городского округа – город Волжский Волгоградской области при проведении запроса предложений «Оказание услуг по охране объектов МУП Водоканал» (реестровый номер закупки 31604134976) обоснованной.

2. Признать заказчика – МУП «Водопроводно-канализационное хозяйство» городского округа – город Волжский Волгоградской области, нарушившим ч. 1 ст. 2; п. 4 ч. 1 ст. 3; п. 3 ч. 9 ст. 4; п. 9 ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Выдать заказчику – МУП «Водопроводно-канализационное хозяйство» городского округа – город Волжский Волгоградской области обязательное для исполнения предписание, предусмотренное пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации и проведения закупки.

Решение и предписание могут быть обжалованы в течение трёх месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Волгоградской области.

В соответствии с ч. 7.2 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, невыполнение в установленный срок законного решения или предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, либо его территориального органа об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц – влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч

до пятисот тысяч рублей.